

Processo: 1120124

Natureza: Assunto Administrativo – Pleno (Alerta)

Exercício: 2022 (1º Quadrimestre)

Relator: Conselheiro Wanderley Ávila

1. Introdução

No Mem. 12/CFAMGE/2022, de 23/06/2022 (Peça 2), dirigido ao Conselheiro Wanderley Ávila, relator das contas estaduais do exercício de 2022, apurou-se que o Poder Executivo ultrapassou, no 1º quadrimestre de 2022, os limites prudencial (46,55%) e de alerta (44,10%), relacionados à Despesa Total com Pessoal, já que os seus gastos atingiram 47,97% da Receita Corrente Líquida.

A partir dessas apurações, o Conselheiro Wanderley Ávila solicitou à Presidência que autuasse a documentação como “Assunto Administrativo – Pleno” (Peça 2). Posteriormente, o processo foi autuado e distribuído à relatoria do Conselheiro Wanderley Ávila (Peças 3 e 4), o qual determinou o retorno dos autos à esta Coordenadoria (Peça 5), para fins de complementação, se necessário, do exame apresentado no Mem. 12/CFAMGE/2022, de 23/6/22, considerando o teor da decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal (STF) no âmbito da Ação Cível Originária (ACO) 3244.

2. Contextualização

Na análise desenvolvida, serão apresentadas, inicialmente, considerações acerca do Regime de Recuperação Fiscal (RRF) e, posteriormente, da situação do pedido de adesão ao regime formulado pelo Estado de Minas Gerais, assim como das decisões do Supremo Tribunal Federal que impactam a situação em comento (Ação Cível Originária 3244 e Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 983).

2.1. Breves considerações acerca do Regime de Recuperação Fiscal

Em essência, o RRF foi criado para auxiliar o ente federado a restabelecer o equilíbrio de suas contas, por meio da implementação de medidas de ajuste fiscal e da realização de reformas institucionais, e, em contrapartida, são-lhe concedidos diversos benefícios, como a suspensão inicial do pagamento da dívida com a União, o qual deve ser progressivamente retomado até o fim do regime.

Instituído pela Lei Complementar 159/17 (LC 159/17) e inicialmente regulamentado pelo Decreto 9.109/17, o RRF sofreu alterações em sua estrutura com a edição da Lei Complementar 178/21 (LC 178/21), que modificou, por exemplo, parte dos critérios de habilitação, assim como o prazo de vigência, que agora pode ser de até nove anos. À vista disso, também foi editado o Decreto 10.681/21, que atualmente é a norma que o regulamenta.

Para adesão ao RRF, é necessário o preenchimento das condições de habilitação previstas nos incisos I a III do art. 3º da LC 159/17. Além disso, segundo art. 3º, V, do Decreto 10.681/21, o pedido a ser apresentado à Secretaria do Tesouro Nacional (STN) deve ser precedido de lei que autoriza a adesão do Estado ao regime. Com a adesão, são concedidas prerrogativas ao ente federado, nos termos do art. 9º, incisos I e II, da LC 159/17: a) redução extraordinária das prestações relativas aos contratos

de dívidas administrados pela STN, contratados em data anterior ao protocolo do pedido de adesão ao RRF; b) a União poderá pagar em nome do Estado, na data de seu vencimento, as prestações de operações de crédito com o sistema financeiro e instituições multilaterais, garantidas pela União, contempladas no pedido de adesão ao RRF e contratadas em data anterior ao protocolo do referido pedido, sem executar as contragarantias correspondentes.

Outra prerrogativa, conforme estatui o art. 10 da LC 159/17, é a suspensão temporária da aplicação de alguns dispositivos previstos na LRF: art. 23; alíneas “a” e “c” do inciso IV do § 1º do art. 25, ressalvada a observância ao disposto no § 3º do art. 195 da Constituição Federal; e o art. 31. Por outro lado, como contrapartida, o ente deve se sujeitar a diversas vedações, que buscam, essencialmente, minimizar o aumento de despesas, nos termos do art. 8º, incisos I a XVI, da LC 159/17.

A supervisão do regime é feita por um conselho composto por três membros, sendo um indicado pelo Ministro de Estado da Fazenda, um auditor federal de controle externo indicado pelo TCU e um indicado pelo Estado que aderir ao RRF (art. 6º da LC 159/17). Frisa-se que o RRF pode vigorar por até nove exercícios financeiros, nos termos do § 6º do art. 2º da LC 159/17. O objetivo é que, ao final do período em que o RRF vigorar, o Estado tenha equilibrado suas contas. Noutra perspectiva, o seu encerramento se dará na forma do art. 12 da LC 159/17, isto é, quando as condições estabelecidas no plano de recuperação fiscal forem satisfeitas; a vigência do plano de recuperação fiscal terminar; ou a pedido do estado.

Salienta-se que o pedido de encerramento do regime de recuperação fiscal depende de autorização em lei estadual e deve ser encaminhado pelo Governador do Estado ao Ministério da Economia, com a indicação da data para o encerramento da vigência do regime (§§ 1º e 2º do art. 12 da LC 159/17). Sob outra perspectiva, o regime pode ser extinto quando o Estado for considerado inadimplente por dois exercícios ou caso venha a propor ação judicial destinada a discutir a dívida ou os contratos (art. 13 da LC 159/17).

2.2. O pedido de adesão do Estado de Minas Gerais ao Regime de Recuperação Fiscal

Nos últimos anos, a exceção de 2021 que apresentou um pequeno superávit, as despesas do Estado de Minas Gerais têm sido superiores às receitas, de maneira que a escassez de recursos prejudica a satisfação das necessidades coletivas e compromete o pagamento das despesas com o serviço da dívida contratual, cujos valores vencidos e não pagos, desde junho de 2018, somam R\$ 39,129 bilhões, dos quais R\$ 8,698 bilhões referentes ao custo de inadimplência¹. Em função disso, o Estado, por meio do OF.SEF.GAB.SEC 01/2019, de 2/1/19, manifestou à STN o seu interesse em aderir ao RRF.

Assim, o Estado recebeu, no período de 14 a 16 de janeiro de 2019, uma Missão Técnica da STN, que tinha por objetivo analisar informações e documentos contábeis, orçamentários e fiscais, para subsidiar a elaboração de um diagnóstico da situação fiscal do Estado. O desequilíbrio financeiro foi então reconhecido e a STN apresentou, como solução para equilibrar as contas públicas, a

¹ <http://www.fazenda.mg.gov.br/tesouro-estadual/divida-publica/boletins-da-divida-publica/abril-de-2022/>.

possibilidade de adesão ao RRF, informando que o Estado cumpria os critérios de elegibilidade, nos termos da LC 159/17.

Na sequência, o Governador encaminhou à ALMG o Projeto de Lei (PL) 1.202/19², que autoriza a adesão do Estado ao RRF, conforme Mensagem 48/2019³. Porém, em 25/2/21, o Governador encaminhou à ALMG o Substitutivo 1 ao PL 1.202/19, que apenas adequa o projeto de lei originário ao novo regramento que disciplina o RRF, nos termos da Mensagem 117/21⁴. Em 1/10/21, o Governador encaminhou à ALMG o Substitutivo 2 ao PL 1.202/19, para fins de adequação do projeto ao Decreto 10.819/21, que regulamenta a LC 178/21, conforme informado na Mensagem 158/21⁵, por meio da qual também solicitou a apreciação do substitutivo em regime de urgência, nos termos do art. 69 da Constituição do Estado, considerando o risco de queda das liminares judiciais que suspendem o pagamento da dívida contratual.

Por meio da Mensagem 183/22⁶, publicada no Diário do Legislativo de 23/3/22, o Governador solicitou a retirada do regime de urgência atribuído à tramitação do PL 1.202/19. Contudo, nos termos da Mensagem 186/22⁷, publicada no Diário do Legislativo de 12/5/22, ele pediu novamente que o PL 1.202/19 fosse apreciado em regime de urgência, o que, até o presente momento, ainda não ocorreu.

Posteriormente, em virtude de projeto de iniciativa do Poder Legislativo, foi sancionada a Lei 24.185, de 20/6/22⁸, que autoriza o Poder Executivo do Estado a celebrar com a União o contrato de confissão e refinanciamento de dívidas de que trata a Lei Complementar 178/21, sem que para isso tenha que aderir ao RRF. É importante ressaltar que o art. 23 dessa Lei Complementar autoriza a União a celebrar com os Estados, até 30/6/22, contratos específicos com as mesmas condições financeiras do contrato previsto no art. 9º-A da LC 159/2017, com prazo de 360 meses, para refinanciar os valores inadimplidos em decorrência de decisões judiciais proferidas em ações ajuizadas até 31 de dezembro de 2020 que lhes tenham antecipado os seguintes benefícios da LC 159/2017: a) redução extraordinária integral das prestações relativas aos contratos de dívidas administrados pela STN do Ministério da Economia; e b) suspensão de pagamentos de operações de crédito com o sistema financeiro e instituições multilaterais cujas contragarantias não tenham sido executadas pela União.

Apesar do PL 1.202/19 ainda não ter sido apreciado pela ALMG, o Estado, segundo decidiu o Min. Luís Roberto Barroso, na ACO 3244, deve se sujeitar às vedações previstas no art. 8º da Lei Complementar 159/17, independentemente da formalização da adesão ao RRF. É importante esclarecer que a ACO 3244, ajuizada em 26/3/2019 pelo Estado em face da União, tinha o objetivo de suspender a execução de contragarantias que constam de contratos de operações de crédito firmados pelo autor com o Banco do Nordeste do Brasil S.A. e o Banco Internacional para

² https://www.almg.gov.br/atividade_parlamentar/tramitacao_projetos/interna.html?a=2019&n=1202&t=PL

³ https://www.almg.gov.br/export/sites/default/consulte/arquivo_diario_legislativo/pdfs/2019/10/L20191012.pdf

⁴ https://www.almg.gov.br/export/sites/default/consulte/arquivo_diario_legislativo/pdfs/2021/03/L20210304.pdf

⁵ https://www.almg.gov.br/export/sites/default/consulte/arquivo_diario_legislativo/pdfs/2021/10/L20211007.pdf

⁶ https://www.almg.gov.br/export/sites/default/consulte/arquivo_diario_legislativo/pdfs/2022/03/L20220323.pdf

⁷ https://www.almg.gov.br/export/sites/default/consulte/arquivo_diario_legislativo/pdfs/2022/05/L20220512.pdf

⁸ <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?ano=2022&num=24185&tipo=LEI>

Reconstrução e Desenvolvimento, nos quais a União figura como garantidora. Diante disso, em 28/3/19, o Min. Luís Roberto Barroso, relator da ação, deferiu liminar para suspender a execução das contragarantias e impedir a inclusão do Estado nos cadastros de inadimplência da Administração Federal.

Entretanto, após a regular tramitação do processo, em 15/10/21, foi proferida nova decisão que readequou a liminar anteriormente deferida, limitando seus efeitos pelo prazo adicional de seis meses, tendo em vista que, segundo o relator: a) a liminar estaria em vigor há mais de dois anos; e b) o Estado de Minas Gerais, segundo a União, seria elegível para aderir ao RRF e para celebrar o contrato previsto no artigo 23 da LC 178/21. Nesse mesmo ato, foi determinado que a ALMG informasse o andamento das proposições legislativas encaminhadas pelo Poder Executivo para viabilizar a adesão ao RRF.

Com o fim do prazo de seis meses estabelecido para a vigência da liminar e considerando que o Poder Legislativo ainda não tinha se manifestado acerca do projeto de lei que autorizava a adesão do Estado de Minas Gerais ao RRF, em 28/6/22 foi proferida nova decisão, que manteve a suspensão da execução das contragarantias pela União e da inscrição do Estado nos cadastros federais de inadimplência, mas que determinou a incidência, de imediato, das vedações presentes no art. 8º da Lei Complementar 159/2017:

1. Ação cível originária objetivando a suspensão da execução de contragarantias ofertadas pelo Estado de Minas Gerais à União em razão de contratos de empréstimo nos quais figurou como garantidora. 2. Liminar inicialmente deferida, com fundamento no federalismo cooperativo, para determinar a suspensão da execução das contragarantias e impedir a inscrição do Estado nos cadastros federais de inadimplência. Readequação temporal da liminar em outubro de 2021, para que produzisse efeitos por mais 6 (seis) meses apenas. Término do prazo e novo pedido de tutela de urgência formulado. 3. As circunstâncias dos autos são complexas e demandam uma atuação cautelosa desta Corte, a fim de resguardar o equilíbrio entre as partes. De um lado, a situação fiscal do Estado de Minas Gerais ainda é desafiadora. Os contratos de operações de crédito em discussão neste processo e em inúmeras outras ações cíveis originárias envolvem valores vultosos, que, se exigidos de imediato, podem prejudicar gravemente a prestação de serviços públicos essenciais à população mineira. Por outro lado, a União não deve responder indefinidamente pelos débitos do Estado sem que possa executar as contragarantias previstas em contrato. 4. O Estado tem demonstrado interesse concreto em aderir ao Regime de Recuperação Fiscal – RRF e tal intenção tem se traduzido em medidas efetivas, ainda que não na velocidade e com a abrangência desejadas. Nessa linha, o ente noticiou a tramitação em regime de urgência do Projeto de Lei nº 1.202/2019, que visa a autorizar o seu ingresso no Regime de Recuperação Fiscal, e a aprovação da Lei estadual nº 25.137/2022, que o autoriza a celebrar o contrato de confissão e refinanciamento de dívidas de que trata o art. 23 da Lei Complementar nº 178/2021. 5. Por outro lado, o Estado não pode se valer de benefícios da adesão ao Regime de Recuperação Fiscal – no caso, da suspensão da execução das contragarantias ofertadas por ele à União – sem que lhe sejam impostas as correspondentes contrapartidas. Devem, assim, incidir as vedações contidas no art. 8º da Lei Complementar nº 159/2017, a partir da publicação desta decisão, independentemente da formalização da adesão ao RRF. 6. Liminar concedida para: (i) determinar a suspensão da execução das contragarantias pela União; (ii) impedir a inscrição do Estado nos cadastros federais de inadimplência; e (iii) fazer incidir, de imediato, o art. 8º da Lei Complementar nº 159/2017.

Alguns dias depois da decisão tomada na ACO 3244, o Estado também obteve autorização do Min. Nunes Marques, no âmbito da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 983, para prosseguir, se ainda conveniente, com a adoção de medidas para a adesão ao RRF, em razão da ausência da apreciação do PL 1.202/19 pela ALMG. Isso decorreu do fato de que, em 14/6/22, o Governador ajuizou a ADPF 983, em face dessa ausência de apreciação. Em decisão monocrática

prolatada em 01/7/22, o Min. Nunes Marques deferiu, em parte, a medida cautelar, *ad referendum* do Plenário, para:

(i) reconhecer a omissão da Assembleia Legislativa de Minas Gerais em apreciar o Projeto de Lei n. 1.202/2019, bem assim o estado de bloqueio institucional entre os Poderes Executivo e Legislativo daquele Estado quanto ao tema da adesão ao RRF; (ii) suprindo a inércia da Casa Legislativa, considerar atendido o requisito do art. 3º, V, do Decreto n. 10.681, de 20 de abril de 2021; e (iii) possibilitar que o Estado de Minas Gerais, se ainda conveniente, prossiga na adoção das providências legais e administrativas, com vistas a formalizar pedido de adesão ao RRF, cujo deferimento ou indeferimento decorrerá da competência do Ministério da Economia (Lei Complementar n. 159, de 19 de maio de 2017, arts. 3º, 4º e 4º-A)

Observa-se, na data da emissão deste relatório e de acordo com consulta feita ao andamento da ADPF 983, que ainda não houve o referendo do Plenário. Apesar disso, de acordo com o Ofício SECGERAL/GAB GOVERNADOR 165/2022, de 6/7/22⁹, o Estado formalizou, perante a STN, pedido de adesão ao RRF. Nos termos do Parecer SEI 10411/2022/ME¹⁰, de 6/7/22, a STN concluiu que o Estado de Minas Gerais encontra-se habilitado a essa adesão, tendo sido o Despacho do Secretário do Tesouro Nacional publicado no Diário Oficial da União em 7/7/22¹¹.

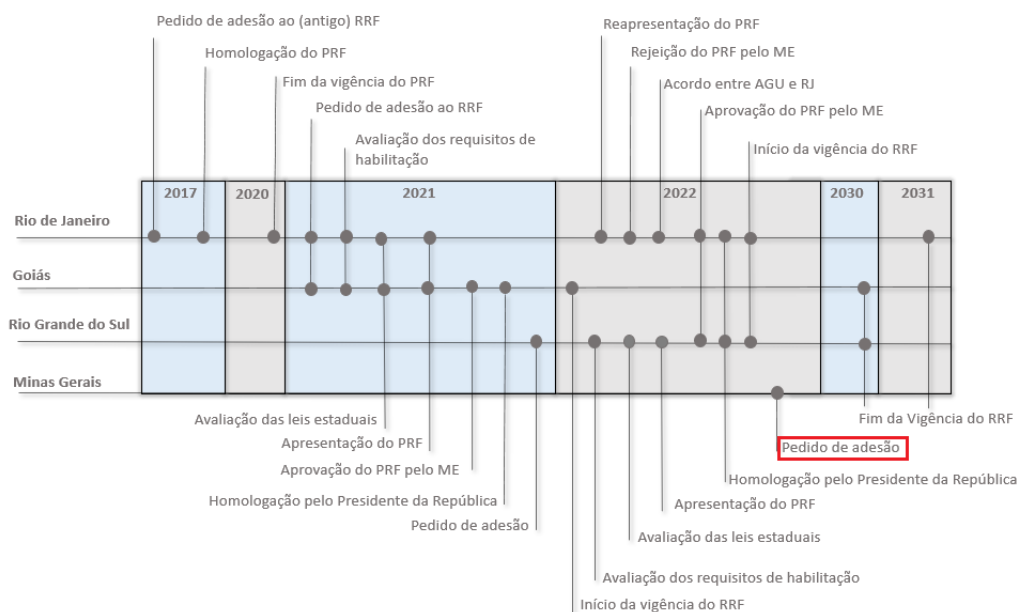
A partir dessas considerações, pode-se concluir que o Estado deve se sujeitar às vedações do art. 8º da LC 159/2017 (ACO 3244), antes mesmo da conclusão do processo de adesão ao RRF, que foi iniciado em virtude da autorização contida na ADPF 983. Destaca-se que, caso não fosse a decisão liminar proferida na ACO 3244, as vedações do referido artigo deveriam ser observadas somente a partir da fase de elaboração do Plano de Recuperação Fiscal, segundo o art. 7º do Decreto 10.681/21. Em consulta ao site da STN¹², verifica-se que o Estado de Minas Gerais ainda se encontra na etapa inicial do processo de adesão e não na fase de elaboração do Plano:

⁹ https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO_ANEXO:16764

¹⁰ https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO_ANEXO:16749

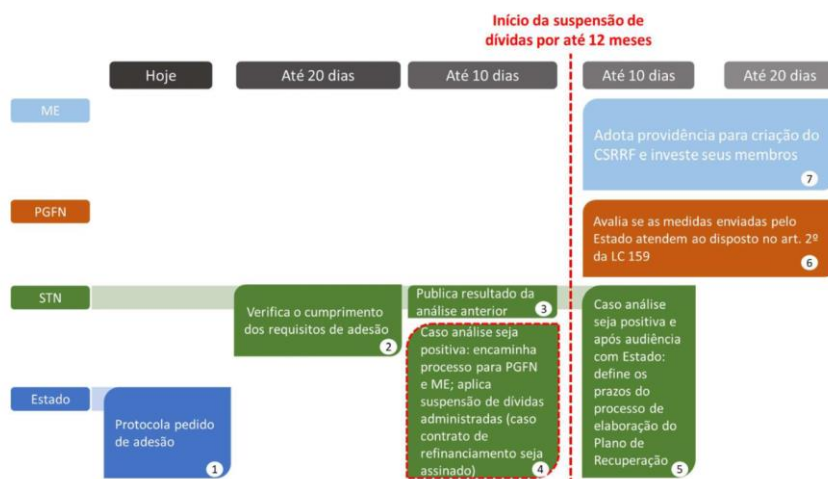
¹¹ https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO_ANEXO:16750

¹² <https://www.tesourotransparente.gov.br/temas/estados-e-municipios/regime-de-recuperacao-fiscal-rrf>



Fonte: STN.

A etapa inicial contempla o protocolo do pedido de adesão perante o Ministério da Economia que, ao se manifestar favoravelmente ao pleito, permite que o ente já passe a usufruir dos benefícios do art. 9º da LC 159/17, conforme autoriza o art. 4º, § 1º, III, do Decreto 10.681/21¹³. O fluxo é descrito no site da STN:



Fonte: STN.

¹³ Art. 4º A Secretaria do Tesouro Nacional da Secretaria Especial de Fazenda do Ministério da Economia verificará o cumprimento dos requisitos do caput do art. 3º da Lei Complementar nº 159, de 2017, no prazo de até vinte dias e publicará o resultado da referida análise no prazo de até trinta dias, ambos os prazos contados da data de protocolo do pedido de que trata o art. 3º deste Decreto.

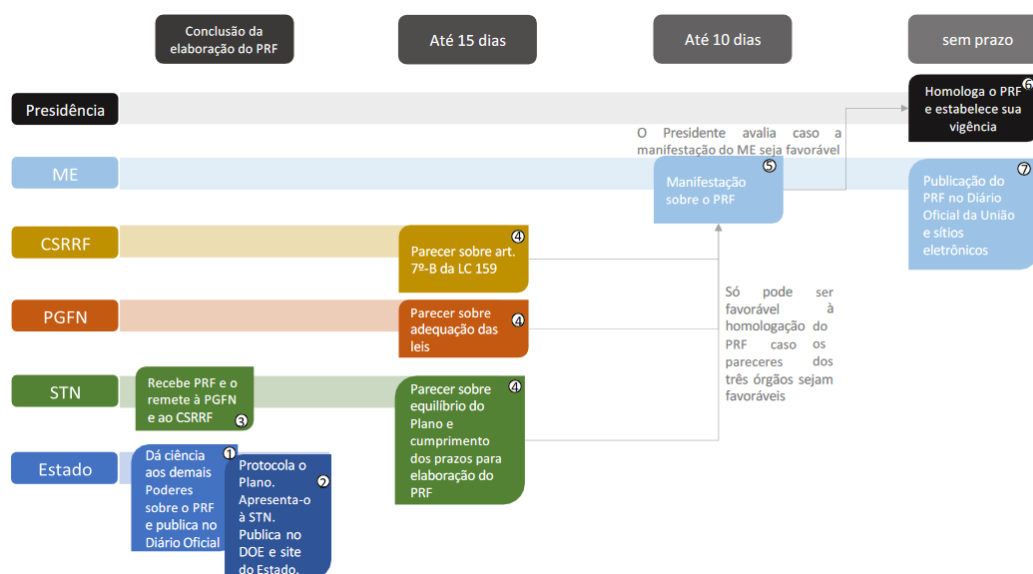
§ 1º A Secretaria do Tesouro Nacional da Secretaria Especial de Fazenda do Ministério da Economia, ao se manifestar favoravelmente ao pleito do Estado: [...]

III - aplicará o disposto no caput do art. 9º da Lei Complementar nº 159, de 2017, por doze meses ou até o início da vigência do Regime de Recuperação Fiscal, o que for menor, desde que assinado o contrato de refinanciamento de que trata o art. 9º-A, da referida Lei; e [...]

Após a homologação da habilitação de adesão, será iniciada a elaboração do Plano de Recuperação Fiscal, que contém as metas e o detalhamento das medidas de ajustes, com os impactos esperados e os prazos para sua implementação, além do diagnóstico reconhecendo a situação de desequilíbrio financeiro e leis ou atos normativos do Estado (art. 2º da LC 159/17).

É importante ressaltar que, durante o período de elaboração do Plano, o Estado deverá, segundo os incisos II e V do art. 7º do Decreto 10.681/21: a) cumprir o disposto nos art. 7º-D e art. 8º da LC 159/2017; e b) fazer jus às prerrogativas previstas nos art. 10 e art. 10-A da LC 159/17.

O processo de aprovação do plano até o início da vigência do RRF é descrito no Manual de Adesão¹⁴, da STN:



Fonte: STN.

Acrescenta-se que, em razão da situação narrada, esta Corte, por meio do Of. 11386/2022 – GCWA/CFAMGE, de 6/7/22, da lavra do Conselheiro Wanderley Ávila, solicitou a apresentação das seguintes informações ao Estado: 1) Se foi celebrado algum contrato de confissão e refinanciamento de dívidas com a União, nos termos do art. 23 da Lei Complementar 178/2021 e da Lei Estadual 24.185/22; 2) Detalhamento, com a demonstração dos possíveis impactos nas contas estaduais e dos prazos necessários para a implementação, das medidas de ajuste necessárias ao cumprimento das vedações do art. 8º da Lei Complementar 159/17 (ACO 3244); e 3) Detalhamento das providências a serem adotadas para formalização do pedido de adesão ao Regime de Recuperação Fiscal perante o Ministério da Economia, caso a medida cautelar proferida na ADPF 983 seja referendada em Plenário.

¹⁴ https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO:30778.

Por meio do Ofício SEF/STE-SCCG 108/2088, de 19/7/22, a SEF encaminhou a Nota Técnica 14/SEF/GAB-ARF/22, o Despacho 14/2022/SEF/STE-SCGOV-DCGD, a Lei 24.185/22, o Contrato 283/2022/CAF, o Extrato Retificado - Lei 9.496/97-06 e a Planilha Retificada. Em resposta ao primeiro questionamento feito por este Tribunal, a Nota Técnica 14/SEF/GAB-ARF/2022 esclarece que:

A respeito do item “1”, esclarecemos que o Contrato de Refinanciamento de Dívidas, nos termos do disposto na Lei Complementar 178/2021, de 2021, e na Lei Estadual nº 24.185, de 20 de junho de 2022, foi assinado em 30/06/2022. O Objeto do contrato é o refinanciamento do passivo das liminares obtidas pelo Estado perante o Supremo Tribunal Federal, no âmbito das Ações Cíveis Originárias nº 3108, 3215, 3225, 3233, 3235, 3244, 3252 e 3270, que implicaram na suspensão de pagamentos de operações de crédito com a União, com o sistema financeiro e com instituições multilaterais garantidas pela União.

De acordo com o referido contrato, o saldo inicial correspondente ao somatório dos valores dos pagamentos suspensos em função das liminares, com posição em 01 de junho de 2022, foi de R\$ 34.341.774.518,78. Esse valor foi alterado em função do recálculo realizado pelo Banco do Brasil para excluir a atualização realizada indevidamente pela TR no contrato DMLP. Nesse sentido, os novos valores apresentados pelo banco nas posições 1º/06/2022 e 30/06/2022 deste contrato são R\$ 125.829.158,24 e R\$ 126.370.485,04, respectivamente. O Banco irá se posicionar junto a STN quanto aos procedimentos necessários para ajuste do Contrato nº 283/2022/CAF.

O quadro a seguir demonstra a atualização do montante do saldo até 30/06/2022, conforme dispõe a cláusula segunda do contrato, que resultou no valor de R\$ 35.600.625.708,16.

Ainda em relação a esse montante refinanciado, é importante ressaltar que o Estado obteve um desconto com a assinatura do contrato em decorrência do recálculo das parcelas em aberto mediante aplicação dos juros e encargos de adimplência pertinentes a cada contrato de dívida administrado pela STN, conforme dispõe o inciso I, do §1º, do art. 23. No âmbito das liminares, essas parcelas em aberto estavam sendo corrigidas mensalmente pelos juros e encargos de mora de cada contrato. De acordo com o extrato do mês de junho encaminhado pelo Banco do Brasil, Agente Financeiro da União, o montante desse acerto realizado em 01/06/2022 – recálculo sem juros de mora – foi de R\$ 6,04 bilhões.

Quanto ao segundo questionamento, a Nota Técnica 14/SEF/GAB-ARF/2022 informa que:

A respeito do item “2”, esclarecemos que o Art. 23 da Lei Complementar nº 178/2021 exige a desistência das mencionadas ACO's (e dentre elas, a ACO 3244).

[...]

Assim, o Estado de Minas Gerais informa que irá desistir das mencionadas ações em petição a ser protocolada pela Advocacia Geral do Estado ainda este mês, com o que a questão perderá seu objeto.

[...]

Contudo, em razão de o Estado de Minas Gerais buscar o seu erguimento fiscal por meio do regime de recuperação fiscal, a questão [as vedações impostas no art. 8º da LC 159/17] permanece no radar, ante a previsão do Art. 4º-A da Lei Complementar nº 159/2017:

[...]

Como o regime de recuperação fiscal é um acordo interfederativo, a União possui obrigações (inciso II) e o Estado de Minas Gerais, outras (inciso I, a ensejar impossibilidade de se exigir o cumprimento destas enquanto não iniciadas aquelas *exceptio*).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da Macrogestão Governamental do Estado

Há então uma certa urgência na elaboração do Plano de Recuperação Fiscal, a fim de que, em relação ao Art. 8º, sejam previstas as medidas de afastamento e de impacto financeiro considerado irrelevante (Art. 8º, §2º, II, e §6º c/c Art. 6º da Portaria STN nº 931/2021).

O diálogo institucional com os demais Poderes e Órgãos Autônomos será fundamental então para a construção da resposta a esse item 2, e dessa forma, não há como estabelecer algo definitivo.

No que tange ao terceiro questionamento, a Nota Técnica 14/SEF/GAB-ARF/2022 consigna que:

A respeito do item “3”, esclarecemos que a Lei Complementar nº 159/2017, com suas alterações posteriores, prevê três fases distintas no procedimento do regime de recuperação fiscal.

- 1) Adesão
- 2) Elaboração do plano até a sua homologação pelo Presidente da República;
- 3) Medidas na vigência do plano até a sua extinção.

[...]

Alicerçado na decisão proferida nos autos da Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF nº 983 (Rel. Ministro Nunes Marques), em que foi concedida medida cautelar, *ad referendum* do Plenário, no sentido de, dentre outros termos, “possibilitar que o Estado de Minas Gerais, se ainda conveniente, prossiga na adoção das providências legais e administrativas, com vistas a formalizar pedido de adesão ao RRF, cujo deferimento ou indeferimento decorrerá da competência do Ministério da Economia (Lei Complementar n. 159, de 19 de maio de 2017, art.s 3º, 4º e 4º-A)”, o Estado de Minas Gerais encaminhou o pedido de adesão ao RRF ao Ministério da Economia (Ofício SECGERAL/GAB GOVERNADOR nº 165/2022, sendo considerado habilitado a aderir ao Regime de Recuperação Fiscal, nos termos do Despacho STN de 6 de julho de 2022, Processo nº 17944.102637/2022-04, publicado no Diário Oficial da União ao dia 7 de julho do corrente ano.

Também foi encaminhada a cópia do Contrato 283/2022/CAF, celebrado entre a União e o Estado de Minas Gerais, cujo objeto é a confissão e o refinanciamento da importância de R\$ 34.341.774.518,78, referente aos contratos que são objeto das Ações Cíveis Originárias 3108, 3215, 3225, 3233, 3235, 3244, 3252 e 3270, em trâmite no Supremo Tribunal Federal.

A Cláusula Terceira do Contrato 283/2022/CAF estabelece que, na hipótese de o Estado optar por aderir ao Regime de Recuperação Fiscal e ter sua adesão homologada nos termos do art. 5º da LC 159/17, o saldo devedor do Contrato 283/2022/CAF será incorporado ao saldo devedor do Contrato de Refinanciamento de Dívidas, a ser celebrado entre o Estado e a União, com amparo no art. 9º-A da LC 159/17, na data de homologação do Regime de Recuperação Fiscal. A Cláusula Sexta do Contrato 283/2022/CAF condiciona a eficácia do instrumento à apresentação, pelo Estado, de pedido de desistência das ACO’s citadas no parágrafo anterior.

2.3. Impactos do Regime de Recuperação Fiscal nas Despesas com Pessoal

O art. 8º, incisos I a XVI, da LC 159/17, traz diversas vedações que devem ser observadas durante a vigência do RRF, as quais podem ser objeto de compensação ou afastadas, desde que previsto expressamente no Plano de Recuperação Fiscal em vigor (§ 2º, incisos I e II, do art. 8º da LC 159/17).

Como explicitado anteriormente, embora o Estado de Minas Gerais ainda não tenha concluído seu processo de adesão ao RRF, foi determinada pelo STF a incidência das vedações previstas no dispositivo citado, cuja maior parte relaciona-se a Despesa de Pessoal:

Art. 8º São vedados ao Estado durante a vigência do Regime de Recuperação Fiscal:

I - a concessão, a qualquer título, de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração de membros dos Poderes ou de órgãos, de servidores e empregados públicos e de militares, exceto aqueles provenientes de sentença judicial transitada em julgado, ressalvado o disposto no inciso X do caput do art. 37 da Constituição Federal;

II - a criação de cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa;

III - a alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

IV - a admissão ou a contratação de pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições de:

a) cargos de chefia e de direção e assessoramento que não acarretem aumento de despesa;

b) contratação temporária; e

c) (VETADO);

V - a realização de concurso público, ressalvada a hipótese de reposição prevista na alínea 'c' do inciso IV;

VI - a criação, majoração, reajuste ou adequação de auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios remuneratórios de qualquer natureza, inclusive indenizatória, em favor de membros dos Poderes, do Ministério Público ou da Defensoria Pública, de servidores e empregados públicos e de militares.

[...]

Nesse ponto, antes de se adentrar na análise específica do alerta, merece ser apresentada uma breve consideração acerca da contratação de pessoal durante o RRF, tendo em vista que o tema é relevante para as contas estaduais.

Entre as diversas vedações, destacam-se as previstas no inciso IV, que limita a admissão ou a contratação de pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições de: a) cargos de chefia e de direção e assessoramento que não acarretem aumento de despesa; e b) contratação temporária. De modo semelhante, o inciso V veda a realização de concurso público, ressalvada a hipótese de reposição prevista na alínea 'c' do inciso IV.

A redação original do inciso V do art. 8º da LC 159/17 vedava a realização de concursos públicos durante a vigência do RRF, “*ressalvadas as hipóteses de reposição de vacância*”. Com a edição da LC 178, de 13/1/21, foi alterada a redação desse dispositivo, que continuou a vedar a realização de concurso público, porém, acrescentando, na sua parte final, a seguinte descrição: “*ressalvada a hipótese de reposição prevista na alínea ‘c’ do inciso IV*”. Entretanto, a alínea “c” do inciso IV do art. 8º da LC 159/17, que previa a hipótese de realização de concurso público para a reposição de vacância de cargo efetivo ou vitalício, foi vetada, pelas razões a seguir:

Alínea “c” do inciso IV do art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017, alterada pelo art. 13 do projeto de lei complementar

“c) vacância de cargo efetivo ou vitalício;”

Razões dos vetos

A propositura legislativa indica, como exceção ao rol das vedações ao Estado durante a vigência do Regime de Recuperação Fiscal, a possibilidade de admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título,

salvo para reposição de cargos de chefia e direção e assessoramento que não acarretem aumento de despesa, contratação temporária, e vacância de cargo efetivo ou vitalício.

Entretanto, contraria interesse público ao desmembrar a possibilidade em alíneas, pois possibilita que sejam admitidas ou contratadas reposições de pessoal para o caso de vacância de cargo efetivo ou vitalício mesmo que acarretem aumento de despesa, tendo em vista que não foi definida a data base para calcular o estoque de vacâncias que deve ser repostas, abrindo margem para aquelas anteriores ao ingresso ao Regime de Recuperação Fiscal (RRF), o que poderia aumentar as contratações no RRF, considerando cargos que foram vagos ao longo das últimas décadas, aumentando-se, assim, as despesas com pessoal, que correspondem à maior parte das despesas correntes dos Estados.

Ressalta-se, que o veto não é impedimento absoluto para a contratação de pessoal para reposição de vacância de cargo efetivo ou vitalício, uma vez que o § 2º do mesmo artigo dispõe que as vedações, desde que expressamente previstas no plano, poderão ser excepcionalmente ressalvadas, a partir do 4º exercício de vigência, sendo que ato do Ministro de Estado da Economia disciplinará a aplicação do referido dispositivo.

A interpretação sistemática estabelece que a norma não pode ser analisada isoladamente, de modo que a avaliação do seu sentido deve levar em consideração todo o conjunto normativo. Amparado nessa premissa, em virtude do veto, a parte final do inciso V do art. 8º da LC 159/17 perdeu a sua aplicabilidade. Com isso, não seria possível, na atual conjuntura normativa, a realização de concurso público durante o RRF. No entanto, em razão da concessão de medida cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 6930, o Min. Luís Roberto Barroso conferiu interpretação conforme a Constituição ao art. 8º, IV e V, da LC 159/17, com a redação conferida pela LC 178/21, para autorizar a reposição de cargos vagos pelos entes federados que aderirem ao Regime de Recuperação Fiscal.

Prosseguindo na análise, agora especificamente quanto à questão objeto deste processo, vê-se que o Poder Executivo ultrapassou, no 1º quadrimestre de 2022, os limites prudencial (46,55%) e de alerta (44,10%), relacionados à Despesa Total com Pessoal, já que os seus gastos atingiram 47,97% da Receita Corrente Líquida.

Dessa maneira, em razão da apuração do excesso aos limites prudencial e de alerta, conforme demonstrado no Mem. 12/CFAMGE/2022, de 23/6/22, são aplicáveis as restrições estabelecidas no art. 22 da LRF, que devem ser associadas às vedações presentes no art. 8º da LC 159/17, em virtude da decisão proferida na ACO 3244, segundo a qual a observância das vedações deve ocorrer antes mesmo da conclusão do processo de adesão ao RRF, que já foi iniciado em virtude da autorização contida na ADPF 983.

Importante frisar que, em virtude da celebração do Contrato 283/2022/CAF, com fundamento no art. 23 da Lei Complementar 178/21 e na Lei Estadual 24.185/22, o Estado deve protocolar pedido de desistência de diversas Ações Cíveis Originárias em trâmite no Supremo Tribunal Federal, entre elas a 3244, na qual o Min. Luís Roberto Barroso determinou a observância das vedações previstas no art. 8º da LC 159/17, independentemente da formalização da adesão. Em função disso, com a eventual homologação do pedido de desistência da ACO 3244, que redundará na extinção e arquivamento do processo, a decisão proferida em 28/6/22 não será mais aplicável. Caso isso ocorra, as vedações previstas no art. 8º da LC 159/17 deixam de incidir sobre o Estado até que se inicie a fase de elaboração do Plano de Recuperação Fiscal, nos termos do art. 7º, II, do Decreto 10.681/21.

Por derradeiro, vale ressaltar que o art. 10 da LC 159/17 suspende a aplicação de alguns dispositivos da LRF durante a vigência do RRF, entre os quais se encontra o art. 23, que trata das medidas que devem ser adotadas caso sejam ultrapassados os limites com despesas de pessoal. Não é o caso deste processo, já que o limite máximo não foi ultrapassado. De todo modo, caso isso ocorra, o art. 7º, V, do Decreto 10.681/21 prevê que, durante o período de elaboração do Plano de Recuperação Fiscal, o Estado deverá fazer jus às prerrogativas previstas nos art. 10 e 10-A da LC 159/17. O Estado, como já exposto ainda se encontra na fase de adesão, de modo que, sendo o limite máximo eventualmente ultrapassado, as prerrogativas mencionadas devem ser aplicadas apenas quando ele estiver na fase de elaboração do Plano.

3. Conclusão

A partir do estudo complementar desenvolvido, pode-se chegar à conclusão de que o Estado deve se sujeitar às vedações do art. 8º da Lei Complementar 159/17 (ACO 3244) antes mesmo da conclusão do processo de adesão ao RRF, que foi iniciado em virtude da autorização contida na ADPF 983. Importante frisar que, em virtude da celebração do Contrato 283/2022/CAF, em 30/6/22, com fundamento no art. 23 da Lei Complementar 178/21 e na Lei Estadual 24.185/22, o Estado deve, segundo a Cláusula Sexta instrumento, protocolar pedido de desistência de diversas Ações Cíveis Originárias em trâmite no Supremo Tribunal Federal, entre elas a 3244, na qual o Min. Luís Roberto Barroso determinou a observância das vedações previstas no art. 8º da LC 159/17, independentemente da formalização da adesão ao RRF.

Em função disso, com a eventual homologação do pedido de desistência da ACO 3244, que redundará na extinção e arquivamento do processo, a decisão proferida pelo Min. Luís Roberto Barroso em 28/6/22, que determinou a observância do art. 8º da LC 159/17, não será mais aplicável. Caso isso ocorra, as vedações previstas no art. 8º da LC 159/17 deixam de incidir sobre o Estado até que se inicie a fase de elaboração do Plano de Recuperação Fiscal, nos termos do art. 7º, II, do Decreto 10.681/21. Em consulta ao site da STN, verifica-se que o Estado de Minas Gerais ainda se encontra na etapa inicial do processo de adesão ao RRF e não na fase de elaboração do Plano de Recuperação Fiscal.

Dessa maneira, em razão da apuração do excesso aos limites prudencial e de alerta, conforme demonstrado no Mem. 12/CFAMGE/2022, de 23/6/22, são aplicáveis as restrições estabelecidas no art. 22 da LRF, que devem ser associadas às vedações presentes no art. 8º da LC 159/17, em virtude da decisão proferida na ACO 3244.

Por fim, tendo a Despesa com Pessoal do Poder Executivo atingido 47,97% da RCL no 1º quadrimestre de 2022, esta Coordenadoria entende ser possível a emissão de alerta, em atenção ao determinado no art. 59, § 1º, inciso II da LRF.

Belo Horizonte, 21 de julho de 2022.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da Macrogestão Governamental do Estado

Respeitosamente,

Guttenberg Quinoca da Silva

Analista de Controle Externo

Rafael Auad Gama

Coordenador em exercício da Cfamge

Regina Letícia Climaco Cunha

Diretora em exercício da DCEE